

(o: “¿no había pendiente una reforma de la secundaria?”)



Walter Twanama

Consultor

A fines de setiembre de 1999 varios equipos del Ministerio de Educación (MED) y algunos consultores externos completamos una propuesta de lo que debía ser el nuevo proyecto de mejora de la calidad de la educación para la Secundaria, la Educación Técnica y el nuevo nivel de Bachillerato, operación cofinanciada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Estado peruano. Esta operación debía empezar a ejecutarse durante el presente año 2000, cosa que no se ha hecho hasta el día de hoy.

¿Qué ha pasado? Antes de entrar en los detalles vale la pena mencionar algunos antecedentes.

Una reforma que no se atreve a decir su nombre

En 1992, a pedido del entonces Ministro de Educación Alberto Varillas, una misión del Banco Mundial visitó el Perú con el propósito de explorar nuestras necesidades de inversión en el campo educativo. Como resultado de esta visita y atendiendo a la opinión de diversos expertos nacionales, se estableció la agenda para un Diagnóstico General de la Educación Peruana. En la elaboración del diagnóstico trabajaron varias instituciones nacionales (por citar sólo algunas: ESAN, GRADE, equipos de diferentes departamentos y facultades de la Universidad Católica) y también personal del MED. Este trabajo se completó hacia mediados de 1993 y debía servir para establecer las prioridades para invertir en la mejora de la educación primaria. En ese periodo el BID tomó un primer contacto con el Ministerio y estuvo presente en las reuniones en que se discutió el documento que resultó del diagnóstico.

A pesar de contar con este primer e importante insumo, solamente en 1995 se dio forma a un proyecto de inversión cofinanciado por el Estado peruano y el

Banco Mundial, el cual se firmó con el ministro Dante Córdova pero empezó a ejecutarse con su sucesor, el ingeniero Domingo Palermo, en 1996. Este proyecto estaba dirigido básicamente al mejoramiento de la calidad de la educación primaria y es el origen del actual Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP). Sería interesante, aunque no podemos hacerlo aquí por razones de espacio, cotejar las prioridades establecidas en el Diagnóstico General que mencionamos con las áreas en las cuales se decidió invertir finalmente.

En 1997 se completó un nuevo proyecto de mejoramiento de la calidad de la educación, el primero con el BID, el cual tenía como principales áreas de inversión la mejora de la secundaria y de la educación inicial, y el fortalecimiento institucional del MED; además, destinaba parte de sus fondos a la Educación Técnica.

Respecto a la mejora de la Secundaria, la inversión se destinaba esencialmente a tres componentes: a la capacitación de profesores, a ejecutarse por el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD), el cual ya había mostrado sus virtudes en el nivel primario; al desarrollo de un nuevo currículo para la secundaria; y un pequeño fondo a lo que se llamó en ese entonces Círculos de Calidad.

Hasta aquí los antecedentes. Como la mayor parte de los lectores seguramente sabe, el PLANCAD extendió el trabajo sobre metodología activa a los docentes de Secundaria, alcanzando a cubrir a un porcentaje importante del profesorado. La Unidad de Desarrollo Curricular y Recursos Educativos de Educación Secundaria (UDCREES), dirigida en ese entonces por la señora Luz Chung, desarrolló un documento curricular que podía considerarse un buen material de base para la discusión nacional de lo que debía ser el currículo de la Secundaria. El componente relativo a

Círculos de Calidad, en cambio, nunca encontró la brújula y finalmente se paralizó. Pero, bajo la denominación de “modernización” y “mejoramiento”, se había echado a andar una reforma educativa.

Ahondando un poco en las características de la nueva propuesta curricular de la Secundaria se puede encontrar en el documento un centro de gravedad conformado por los conceptos de competencia y de aprendizaje significativo y un mayor nivel de integración del trabajo con los alumnos, estableciendo ejes (identidad personal, social y cultural; conciencia democrática y ciudadana; cultura innovadora y productiva) y delimitando áreas curriculares en lugar de asignaturas. Estos avances son en buena medida logros de la señora Chung y del equipo que consiguió conformar durante su gestión¹. Probablemente la propuesta no agota las posibilidades del trabajo curricular, pero sienta una base firme sobre la cual nos podemos poner de acuerdo quienes estamos interesados en la Educación Secundaria.

¿Qué seguía a este primer esfuerzo, realizado en el campo del desarrollo curricular?

Había dos líneas de trabajo que debíamos desarrollar para garantizar un cambio en la secundaria: la primera consistía en lograr que las ideas desarrolladas en gabinete por el equipo del Ministerio se probaran en la discusión con otras personas vinculadas a la Educación Secundaria; que se recogieran sus aportes y se ampliara la masa de opinantes involucrados en la discusión sobre el tema. De este modo debían realizarse actividades que permitieran llegar a acuerdos fundamentales sobre el tema curricular; no

sólo sobre las ideas generales sino sobre los elementos específicos de cada eje y área presente en la propuesta.

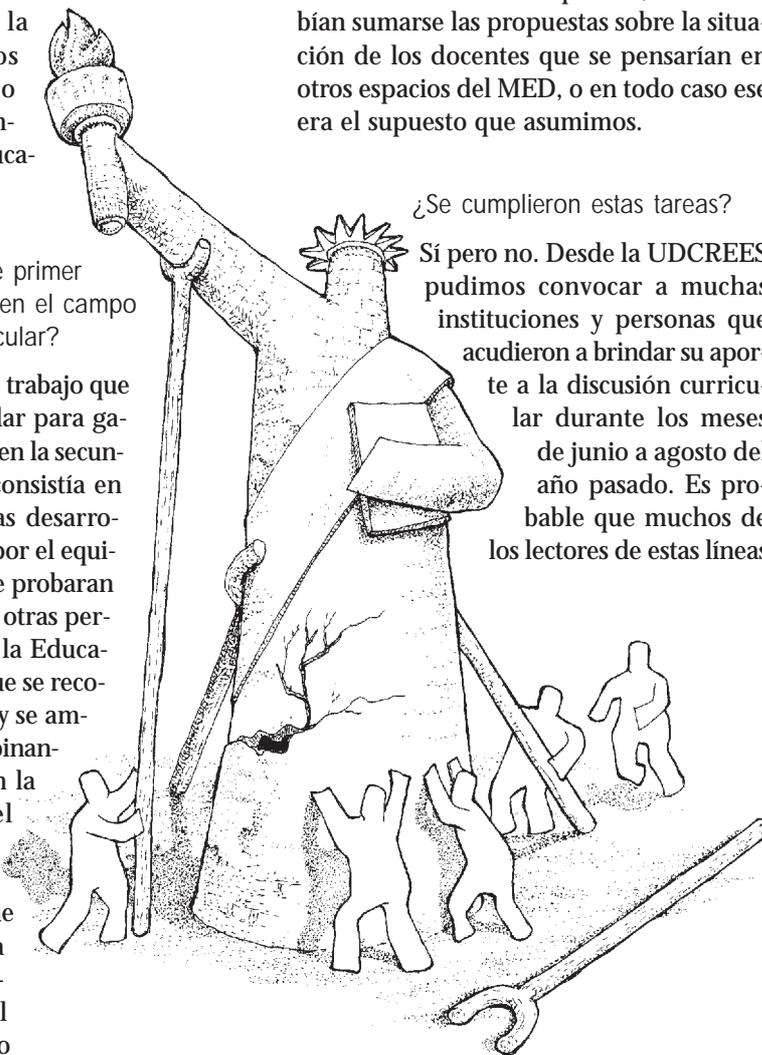
La segunda tarea era garantizar que el proceso de introducción de esta nueva perspectiva se acompañara de los elementos necesarios para que el cambio fuera posible: dotación de equipos y materiales educativos, capacitación de docentes y directivos, rehabilitación, sustitución, ampliación y complementación de la infraestructura y provisión de mobiliario. Esta segunda línea de trabajo requería conseguir recursos que permitieran financiar la realización y producción de todas estas actividades y bienes; para lograrlo había que contar con un proyecto que pudiera convocar instituciones que financiaran la propuesta, por lo menos en parte.

Estas eran las nuevas tareas que debían enfrentar los equipos de secundaria del MED a inicios del año pasado; a esto debían sumarse las propuestas sobre la situación de los docentes que se pensarían en otros espacios del MED, o en todo caso ese era el supuesto que asumimos.

¿Se cumplieron estas tareas?

Sí pero no. Desde la UDCREES pudimos convocar a muchas instituciones y personas que acudieron a brindar su aporte a la discusión curricular durante los meses de junio a agosto del año pasado. Es probable que muchos de los lectores de estas líneas

¹ Una presentación mucho más extensa de esta propuesta puede encontrarse en mi intervención en el Seminario Nacional “Educación de Adolescentes, resultados y perspectivas” organizado y posteriormente editado por Foro Educativo (Lima, 2000).





Sin embargo hay malas señales: Fujimori ha dicho claramente que en educación la discusión se ha terminado... y que la inversión se orientará a la construcción de nuevos colegios y a poner una computadora en cada centro educativo.



hayan intervenido en las mesas de trabajo y en las conversaciones que organizamos con miras a recoger opiniones sobre el documento que era en ese entonces la propuesta curricular. Mientras tanto trabajábamos en algunos centros educativos para comprobar qué tan posible y con qué modalidades se podía implementar una propuesta de renovación como la que traíamos entre manos.

Al inicio de esta nota señalé lo conseguido en la otra línea de trabajo: en setiembre del año pasado, mediante un esfuerzo conjunto de varios equipos del MED, completamos la propuesta correspondiente a la Secundaria del nuevo convenio con el BID, la cual consistía en financiamiento para los rubros mencionados antes (capacitación, materiales, infraestructura, etcétera); esta propuesta había obligado a varias de las diversas instancias del Ministerio a coordinar entre sí y a avanzar en ideas y en acuerdos. En el camino se añadieron rubros que volvían la propuesta más interesante, como un pequeño fondo que, mediante concurso, financiaría innovaciones en el campo curricular y en la gestión de los centros educativos ganadores, o como un par de proyectos piloto que permitirían experimentar *seriamente* en el campo de la informática educativa, asumiendo la diversidad de nuestro país. Asimismo, se incluía en el proyecto fondos destinados a la medición de la calidad educativa.

Completar esta propuesta costó horas y días irrecuperables a los equipos de varias

oficinas del MED; en una de sus penúltimas versiones su presupuesto alcanzaba los 270 millones de dólares, sólo para Secundaria, a ejecutarse durante cuatro años; el 60% de este monto era financiado por el BID y el resto era provisto por el Tesoro Público. Esta operación de endeudamiento incluía otros montos menores que el consignado para el Bachillerato, para la Educación Técnica y para el necesario Fortalecimiento Institucional del MED, completando algo así como 370 millones de dólares. La propuesta presentada fue aprobada sin objeciones por el BID durante el último verano.

Y en el camino se detuvo

¿Pero entonces...? ¿Tarea cumplida? Veamos... Los documentos producidos a partir de convocar y conversar con la comunidad educativa existen, grabados en soporte magnético; también hay copias impresas. Pero nadie los lee; aparentemente, su sospechoso origen (reuniones con la sociedad civil) desalienta su uso. Además se ha perdido la memoria y el sentido del proceso.

Respecto al programa de inversión BID-Estado peruano tan trabajosamente diseñado, llegamos, como he dicho, a la aprobación por parte del BID durante los primeros meses de este año. Este “éxito” no nos sirve para mejorar la calidad de nuestra educación porque, hasta donde se sabe, el Perú no comprometerá endeudamiento para educación, por lo menos durante este año. En otras palabras, luego de un año de negociaciones, nuestro país no se compromete a cumplir lo que vino proponiendo, y esto impide acceder a los fondos que permitirían hacer cambios de verdad en la secundaria. Sobre esto sólo queda esperar que algo cambie de aquí al próximo año y que entonces se firme el convenio pendiente.

¿Qué había pasado para que todo esto se detenga tan abruptamente?

En octubre del año pasado hubo un cambio de mando en el sector. Las actividades sustantivas –pedagógicas– del Ministerio de Educación fueron desplazadas por consignas conceptistas del tipo “no me vengan con paradigmas” y “estamos aquí para hacer goles”. Una de las consecuencias de esta re-

orientación fue la paralización del proceso que seguía nuestra Secundaria.

En el origen de este recambio muchas personas han detectado varias corrientes subterráneas que son difíciles de sintetizar. Cada una de estas interpretaciones ha generado chismes de diversos tenores. ¿Cómo explicar lo que pasó? Algo muy obvio es que un par de meses antes de lanzar la campaña por la reelección presidencial se quiso tener la seguridad de que el aparato del Ministerio estaba alineado con dicho proyecto, limpiándolo, como se había hecho durante el año anterior con las Direcciones Regionales y las Unidades de Servicios Educativos (USE). Además, había recursos que usar (o tratar de usar) en campaña. Así, al cambiar prioridades y personas, los objetivos anteriores se abandonaban.

¿Funcionó bien el aparato estatal de educación para conseguir votos, hacer proselitismo u organizar el fraude a nivel local? ¿Habrá valido la pena sacrificar procesos de largo plazo para efectos de la reelección? Más importante que todo eso: ¿qué va a pasar ahora con el sistema educativo? ¿Se tratará de retomar la vía de las reformas, reclutando nuevos equipos técnicos en medio de un declarado pero hasta ahora nada exitoso proceso de democratización?, ¿o el MED se mantendrá como botín, un terreno en que las distintas facciones del fujimorismo se jugarán puestos y recursos? Estas respuestas se decidirán en otro tablero, en el cual nadie de la comunidad educativa tiene voz: nos queda especular o hacernos escuchar.

Sin embargo hay malas señales: Fujimori ha dicho claramente que en educación la discusión se ha terminado ("basta de foros", mensaje del 28 de julio último) y que la inversión se orientará a la construcción de nuevos colegios y a poner *una* computadora en cada centro educativo; a esto ha agregado una referencia a la capacitación que parece sugerir una modalidad nueva y concentrada. Los problemas de esa propuesta deben ser discutidos en otro lugar pero podemos indicar brevemente que en estos lineamientos se ignora la naturaleza dialógica del proceso educativo. Junto con esto, se ha entregado el Ministerio de Educación como una "yapa" a la Presidencia del Consejo de Ministros, la cual tiene una agenda por de más recargada². Cabe preguntar, por ello: ¿ejercerá Salas efectivamente la dirección del sector?, ¿contará con gente de su confianza que pueda respaldar su gestión, o dejará las cosas en manos de los actuales mandos? Nuestro futuro educativo en el corto plazo depende de esas respuestas.

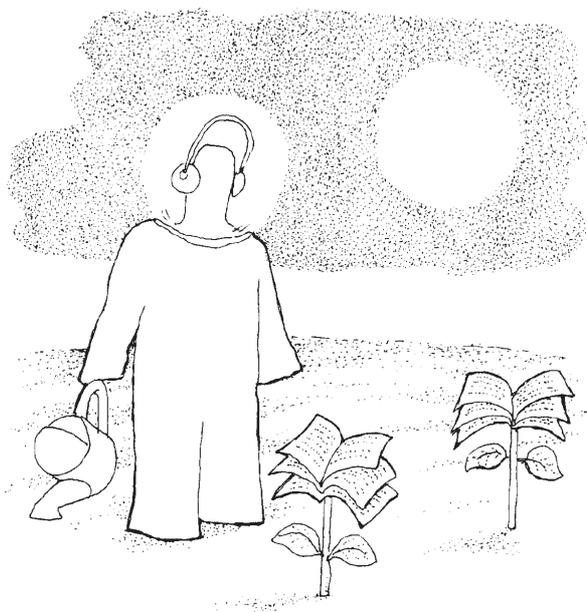
Pero, llegados a esta parte no quiero dejar a los lectores con la sensación de que ya teníamos *la* reforma de la educación secundaria en el papel y que el mal, encarnado en la horda de los nuevos funcionarios, la echó a perder. Es verdad que el rol de estos últimos fue crucial y para bien de la educación peruana es de esperar que sean relevados pronto de sus cargos. No es verdad en cambio que todos los problemas estaban resueltos, que ya habíamos conversado con los expertos, que ya nos habíamos agenciado los fondos y *sólo* bastaba implementar los cambios; las cosas no son así.

¿Qué asuntos todavía estaban pendientes? La Secundaria sigue siendo uno de los patitos feos de la educación –sabemos que hay varios más– y con toda seguridad no hay para ella rece-

² De paso, Federico Salas es el primer ministro civil de Educación egresado de un instituto superior tecnológico y sin experiencia de vida universitaria; uno de los que con Denis Sulmont y Marcel Valcárcel bautizamos "los otros profesionales".



tas seguras; más aún: había cosas que todavía no habíamos aclarado suficientemente y que, de retomarse, obligarían a reforzar el trabajo. Por ejemplo, los mismos conceptos claves de competencia y de aprendizaje significativo son problemáticos y ofrecen dificultades que hemos pasado muy rápidamente; lo mismo el rol que le asignamos a este nivel, más aún frente a la perspectiva de acceso masivo a información que ya vivimos y que hoy se acrecienta. Probablemente también hay que repensar su función socializadora, en el umbral de la vida adulta, y en ese tema es central saber qué deben ser los maestros y qué pueden efectivamente ser: las prácticas cotidianas educan más que mil palabras, y las prácticas inconsistentes con las palabras también educan, a su mala manera.



Insisto: tal vez las ideas que se desarrollaron dentro del MED para el currículo de la Secundaria entre 1997 y 1999 no estén aún del todo claras. Pronto serán cosa del siglo pasado, pero las reformas comienzan así: poner en discusión qué se quiere hacer con la educación –a eso responde un currículo– es una manera de dinamizar un campo que tiende, por lo menos en la educación pública, al quietismo. Si esto hubiera sido potenciado con materiales, con capacitación, con sistemas de incentivos a la innovación y a la calidad, entre otros elementos, pronto la dinámica generada hubiese

renovado las propias ideas curriculares. Esto es lo que se ha parado, esto es lo que hay que retomar.

Ahora bien: es bueno tomar en cuenta el contexto procesal e institucional en el que esta reforma debía darse: la reforma educativa global que pudo ser –la de Inicial, Primaria, Secundaria, etcétera– tenía raíces débiles y puntos flacos en los que era socialmente inorgánica. No es tan cierto que la sociedad civil no participara en ella absolutamente: ahí están los entes ejecutores de Plancad, lo mismo que otras organizaciones que colaboraron y colaboran con instancias del MED; pero esto es operativo, se hace con un diseño preestablecido. También es verdad que había algunos consensos tácitos –la reforma de la Primaria liderada por Blanca Encinas– y otros puntos explícitos de disenso, por ejemplo el Bachillerato. Esta reforma tiene además problemas de sostenibilidad, al reposar fuertemente en recursos externos que a futuro deberían ser cubiertos por el presupuesto nacional.

El otro contexto es el institucional. Sobre esto vale la pena mirar a otras áreas de políticas públicas desarrolladas por el presente régimen, pues hay un patrón común que ofrece desde mi punto de vista tres opciones y no más: hay espacios en que se ha cerrado todo diálogo, en los cuales en un inicio se actuaba con una lógica tecnocrática y que ahora se mueve más bien con la mira puesta en objetivos políticos; el ejemplo paradigmático es la Sunat. Hay otros sectores e instituciones donde los operadores (equipos técnicos y algunos directivos) reclutados desde el Estado son permeables a escuchar y ser influidos por instancias de la sociedad civil, aun conservando espacios discrecionales, y ese creo que era el caso de Educación hasta octubre de 1999; también de Salud y algunas otras agencias. Esos espacios discrecionales abren múltiples peligros que van de los oídos sordos a otras voces hasta la corrupción abierta. Finalmente hay una alternativa hipotética que no se está dando: un diálogo sostenido y sistemático, garantizado por instancias de responsabilización y orientado hacia la transparencia. En nuestra tradición democrática anterior a Fujimori tampoco teníamos prácticas de este tipo, y vamos a tener que inventarlas cuando pase el temblor.